ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

16 de Janeiro de 2003 *

No processo C-388/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Patakia e R. Amorosi, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por M. Fiorilli, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao reservar as vantagens tarifárias discriminatórias relativas ao acesso a museus, monumentos, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados como monumentos públicos, concedidas pelas colectividades locais ou nacionais descentralizadas unicamente

* Língua do processo: italiano.

aos nacionais italianos ou aos residentes no território das referidas colectividades que gerem o estabelecimento cultural em questão com idade superior a 60 ou a 65 anos, e ao excluir dessas vantagens os turistas nacionais dos outros Estados-Membros ou os não residentes que preenchem os mesmos requisitos objectivos de idade, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE e 49.° CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, R. Schintgen, V. Skouris, N. Colneric e J. N. Cunha Rodrigues (relator), juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,

secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões da advogada-geral apresentadas na audiência de 10 de Outubro de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 8 de Outubro de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 226.° CE, uma acção que tem por objecto obter a declaração de que, ao reservar as vantagens tarifárias discriminatórias relativas ao acesso a museus, monumentos, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados como monumentos públicos, concedidas pelas colectividades locais ou nacionais descentralizadas, unicamente aos nacionais italianos ou aos residentes no território das referidas colectividades que gerem o estabelecimento cultural em questão com idade superior a 60 ou a 65 anos, e ao excluir dessas vantagens os turistas nacionais dos outros Estados-Membros ou os não residentes que preenchem os mesmos requisitos objectivos de idade, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE e 49.° CE.

A regulamentação nacional

2 O artigo 1.°, n.° 1, do Decreto n.° 507 do Ministério para o Património Cultural e Ambiental, de 11 de Dezembro de 1997, intitulado «Regulamento que institui os bilhetes de entrada em monumentos, museus, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados como monumentos nacionais» (GURI n.° 35, de 12 de Fevereiro de 1998), dispõe:

«O acesso a monumentos, museus, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados como monumentos nacionais é permitido mediante o pagamento de um bilhete de entrada cuja validade pode não estar dependente da data de emissão.»

3 Nos termos do artigo 4.°, n.° 3, do mesmo decreto:

«As entradas são gratuitas:

[...]

e) para nacionais italianos menores de dezoito anos ou maiores de sessenta anos de idade. Os visitantes com idade inferior a doze anos devem ser acompanhados;

[...]»

4 O Decreto n.° 375 do mesmo ministério, de 28 de Setembro de 1999, intitulado «Regulamento que altera o Decreto ministerial n.° 507, de 11 de Dezembro de 1997, que institui os bilhetes de entrada em monumentos, museus, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados como monumentos nacionais» (GURI n.° 253, de 27 de Outubro de 1999, p. 20), prevê no seu artigo único:

«1. O artigo 4.° do Decreto n.° 507, de 11 de Dezembro de 1997, é alterado do seguinte modo:

a) no n.° 3, alínea a), a primeira frase é alterada nos seguintes termos: 'aos cidadãos da União Europeia menores de dezoito anos ou maiores de sessenta e cinco anos;'

[...]»

O procedimento pré-contencioso

5 Depois de lhe terem sido apresentadas várias denúncias ao longo do ano de 1998, a Comissão realizou investigações que levaram a concluir que o regime tarifário preferencial aplicável às pessoas com idade superior a 60 ou a 65 anos, para a entrada no Palácio dos Doges, em Veneza (Itália), bem como, designadamente, nos museus municipais das cidades italianas de Treviso, de Pádua e de Florença comportava uma discriminação baseada quer na nacionalidade quer na residência, em prejuízo dos nacionais de Estados-Membros diferentes da República Italiana.

6 Tendo ficado sem resposta várias cartas da Comissão nas quais esta pedia ao Governo italiano que lhe fornecesse informações a este propósito, a Comissão dirigiu uma notificação de incumprimento, em 1 de Julho de 1999, à República Italiana.

7 Por carta de 5 de Outubro de 1999, as autoridades italianas informaram a Comissão de uma alteração iminente do Decreto n.º 507, a fim de tornar extensivo a todos os cidadãos dos Estados-Membros o regime tarifário preferencial de acesso aos museus nacionais reservado, até então, aos cidadãos italianos. As referidas autoridades precisaram, por outro lado, que uma interpretação extensiva da regulamentação em vigor permite, de facto, a aplicação das vantagens tarifárias controvertidas a todos os cidadãos comunitários.

8 Considerando que a resposta do Governo italiano era insuficiente, a Comissão, em 2 de Fevereiro de 2000, enviou um parecer fundamentado à República

Italiana, sublinhando, designadamente, que a alteração anunciada dizia respeito aos museus e monumentos nacionais e não aos museus e monumentos municipais, nos quais se incluem os museus de Florença, de Pádua, de Treviso e de Veneza. Por outro lado, a interpretação extensiva da regulamentação em vigor não bastava para eliminar o incumprimento. Além disso, segundo a circular ministerial n.° 1560, de 11 de Março de 1998, que tem por objecto a interpretação do Decreto n.° 507, a extensão do benefício das vantagens tarifárias reservadas pela regulamentação em vigor unicamente aos cidadãos italianos é deixada à apreciação discricionária do gestor do estabelecimento turístico em causa.

9 Em 12 de Outubro de 2000, a Comissão recebeu nova denúncia relativa ao Palácio dos Doges, segundo a qual só os cidadãos italianos beneficiavam do direito de acesso gratuito concedido às pessoas com idade superior a 60 anos.

10 Em 13 de Novembro de 2000, a Comissão enviou uma carta à República Italiana para lhe pedir explicações a este respeito e uma cópia dos regulamentos relativos ao acesso aos vários museus em Itália. Por outro lado, por carta de 2 de Abril de 2001, a Comissão solicitou às autoridades italianas que precisassem os meios através dos quais pretendiam pôr fim à discriminação exercida relativamente aos cidadãos comunitários não italianos no que respeita aos locais do património cultural italiano propriedade dos municípios.

11 Não tendo chegado qualquer resposta à Comissão no prazo de dois meses fixado pelo parecer fundamentado, esta decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

12 O Tribunal de Justiça já declarou que uma regulamentação nacional relativa ao acesso aos museus de um Estado-Membro, que implica uma discriminação que afecta exclusivamente os turistas estrangeiros, é, em relação aos nacionais dos outros Estados-Membros, proibida pelos artigos 7.° e 59.° do Tratado CEE (que passaram a artigos 6.° e 59.° do Tratado CE, respectivamente, os quais por sua vez passaram, após alteração, a artigos 12.° CE e 49.° CE) (acórdão de 15 de Março de 1994, Comissão/Espanha, C-45/93, Colect., p. I-911).

13 Resulta também da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 5 de Dezembro de 1989, Comissão/Itália, C-3/88, Colect., p. 4035, n.° 8) que o princípio da igualdade de tratamento, de que o artigo 49.° CE constitui uma expressão particular, proíbe não só as discriminações ostensivas, baseadas na nacionalidade, mas ainda quaisquer formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação de outros critérios de distinção, conduzam, de facto, ao mesmo resultado.

14 É o caso, designadamente, de uma medida que prevê uma distinção com base no critério da residência, uma vez que este critério corre o risco de actuar principalmente em detrimento dos nacionais de outros Estados-Membros, na medida em que os não residentes são, a maioria das vezes, não nacionais (v. designadamente, acórdão de 29 de Abril de 1999, Ciola, C-224/97, Colect., p. I-2517, n.° 14). Neste contexto, é indiferente que a medida controvertida afecte, se for esse o caso, tanto os nacionais residentes nas outras partes do território nacional como os nacionais dos outros Estados-Membros. Para que uma medida possa ser qualificada de discriminatória, não é necessário que tenha por efeito favorecer o conjunto dos nacionais ou apenas desfavorecer os nacionais dos outros Estados-Membros com exclusão dos nacionais (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 6 de Junho de 2000, Angonese, C-281/98, Colect., p. I-4139, n.° 41).

15 No caso em apreço, está assente que o carácter gratuito do direito de acesso a museus, monumentos, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados como monumentos públicos, concedida pelas colectividades locais ou nacionais descentralizadas, é reservada unicamente aos nacionais italianos ou aos residentes no território das colectividades que gerem o museu ou o monumento público em questão, designadamente quando têm idade superior a 60 ou a 65 anos, de modo que são excluídos do benefício de acesso gratuito os turistas nacionais dos outros Estados-Membros ou os não residentes que preenchem os mesmos requisitos objectivos de idade.

16 Com efeito, o Governo italiano não contesta que as alterações introduzidas no artigo 4.° do Decreto n.° 507 pelo Decreto n.° 375, a fim de tornar extensivas aos nacionais de todos os Estados-Membros as vantagens tarifárias controvertidas, não visam os museus nem os outros monumentos geridos pelas colectividades locais e nacionais descentralizadas.

17 A Comissão reconhece assim que o Decreto n.° 375 pôs fim ao alegado incumprimento no que respeita aos museus e monumentos geridos pelo Estado e recorda que a presente acção incide, exclusivamente, sobre as regulamentações tarifárias aplicáveis aos museus e aos monumentos geridos pelas colectividades locais e nacionais descentralizadas.

18 A República Italiana apresenta, contudo, várias razões de interesse geral a fim de justificar as vantagens tarifárias controvertidas. Por um lado, atendendo aos custos gerados pela gestão dos bens culturais, o acesso gratuito aos mesmos não pode deixar de ter em conta considerações de ordem económica. Por outro lado, o tratamento favorável reservado aos nacionais italianos ou a certos residentes justifica-se por razões de coerência do sistema fiscal, uma vez que as referidas vantagens constituem a contrapartida do pagamento dos impostos através dos quais estes nacionais ou residentes participam na gestão dos locais em causa.

19 Antes de mais, uma vez que as vantagens tarifárias controvertidas prevêem uma distinção baseada no critério da nacionalidade, há que lembrar que tais vantagens

só são compatíveis com o direito comunitário se puderem ser abrangidas por uma disposição derrogatória expressa, como o artigo 46.° CE, para o qual remete o artigo 55.° CE, a saber, a ordem pública, a segurança pública e a saúde pública. Objectivos de natureza económica não podem constituir razões de ordem pública na acepção do artigo 46.° CE (v., designadamente, acórdão de 14 de Novembro de 1995, Svensson e Gustavsson, C-484/93, Colect., p. I-3955, n.° 15).

20 Consequentemente, na medida em que nem a necessidade de preservar a coerência do regime fiscal nem as considerações de ordem económica invocadas pelo Governo italiano se incluem nas excepções admitidas pelo artigo 46.° CE, as vantagens tarifárias controvertidas, uma vez que são reservadas unicamente aos nacionais italianos, são incompatíveis com o direito comunitário.

21 Seguidamente, uma vez que as referidas vantagens tarifárias prevêem uma distinção baseada no critério da residência, há que analisar se as justificações em que se apoia o Governo italiano constituem razões imperiosas de interesse geral susceptíveis de justificar tais vantagens.

22 No que respeita, em primeiro lugar, às razões de natureza económica apresentadas pelo Governo italiano, basta lembrar que não podem ser admitidas, uma vez que os objectivos de natureza puramente económica não podem constituir razões imperiosas de interesse geral susceptíveis de justificar uma restrição a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado (v., designadamente, acórdão de 6 de Junho de 2000, Verkooijen, C-35/98, Colect., p. I-4071, n.° 48).

23 Em segundo lugar, quanto à necessidade de preservar a coerência do sistema fiscal, que, no acórdão de 28 de Janeiro de 1992, Bachmann (C-204/90, Colect., p. I-249), foi reconhecida como susceptível de justificar regulamentações de natureza a restringir as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, há que recordar que, nos processos que deram lugar ao acórdão Bachmann, já referido, bem como ao acórdão do mesmo dia, Comissão/Bélgica (C-300/90, Colect.,

p. I-305), existia uma relação directa entre a possibilidade de dedução das cotizações, por um lado, e a tributação das somas devidas pelas seguradoras, em execução dos contratos de seguro de velhice e morte, por outro, relação essa que era necessário preservar para salvaguardar a coerência do sistema fiscal em causa (v., a este respeito, designadamente, acórdãos Svensson e Gustavsson, já referido, n.° 18; de 27 de Junho de 1996, Asscher, C-107/94, Colect., p. I-3089, n.° 58; de 16 de Julho de 1998, ICI, C-264/96, Colect., p. I-4695, n.° 29, e de 28 de Outubro de 1999, Vestergaard, C-55/98, Colect., p. I-7641, n.° 24).

24 Ora, no caso em apreço, não existe qualquer relação directa desta natureza entre uma qualquer imposição, por um lado, e a aplicação de tarifas preferenciais ao acesso aos museus e aos monumentos públicos em causa na acção por incumprimento, por outro. É tanto mais assim quanto o benefício das vantagens tarifárias controvertidas depende da residência do interessado no território da colectividade que gere o museu ou o monumento público em questão, excluindo as restantes pessoas que residem em Itália e que, enquanto tais, estão igualmente sujeitas ao imposto neste Estado-Membro.

25 Assim, as vantagens tarifárias controvertidas, na medida em que são reservadas unicamente aos residentes no território das colectividades que gerem o museu ou o monumento público em questão, são também incompatíveis com o direito comunitário.

26 Por fim, o Governo italiano afirma que as regulamentações que instituíram as vantagens tarifárias controvertidas não são da sua competência. Com efeito, dizem respeito a museus ou outros locais de exposição geridos pelas colectividades locais, enquanto, segundo o artigo 47.° do Decreto n.° 616 do Presidente da República, de 24 de Julho de 1977 (GURI n.° 234, de 29 de Agosto de 1977, suplemento ordinário, III, p. 3), «todos os serviços e actividades relativos à existência, à conservação, ao funcionamento, ao gozo público e ao desenvolvimento dos museus, das colecções que apresentem um interesse artístico, histórico e bibliográfico [...] pertencentes à região ou a outras colectividades, incluindo não

territoriais, sujeitas ao seu controlo ou, seja como for, de interesse local» são da competência exclusiva das regiões.

27 A este respeito, basta lembrar que um Estado-Membro não pode alegar situações da sua ordem jurídica interna para justificar o desrespeito das obrigações que resultam do direito comunitário. Se cada Estado-Membro é livre de repartir, como entende, as competências normativas a nível interno, não é menos verdade que, por força do artigo 226.° CE, continua a ser o único responsável, perante a Comunidade, pelo respeito das referidas obrigações (v., designadamente, acórdão de 13 de Dezembro de 1991, Comissão/Itália, C-33/90, Colect., p. I-5987, n.° 24).

28 Atentas as considerações precedentes, há que declarar que, ao reservar as vantagens tarifárias discriminatórias relativas ao acesso a museus, monumentos, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados como monumentos públicos, concedidas pelas colectividades locais ou nacionais descentralizadas unicamente aos nacionais italianos ou aos residentes no território das referidas colectividades que gerem o estabelecimento cultural em questão com idade superior a 60 ou a 65 anos, e ao excluir dessas vantagens os turistas nacionais dos outros Estados-Membros ou os não residentes que preenchem os mesmos requisitos objectivos de idade, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE e 49.° CE.

Quanto às despesas

29 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) Ao reservar as vantagens tarifárias discriminatórias relativas ao acesso a museus, monumentos, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados como monumentos públicos, concedidas pelas colectividades locais ou nacionais descentralizadas unicamente aos nacionais italianos ou aos residentes no território das referidas colectividades que gerem o estabelecimento cultural em questão com idade superior a 60 ou a 65 anos, e ao excluir dessas vantagens os turistas nacionais dos outros Estados-Membros ou os não residentes que preenchem os mesmos requisitos objectivos de idade, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE e 49.° CE.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Puissochet Schintgen Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Janeiro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

J.-P. Puissochet